

0-793853

На правах рукописи



ПОБЕДИН АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ

**ПОЛИТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ
ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
(на примере Свердловской области)**

**Специальность: 08.00.05 – экономика и управление
народным хозяйством (региональная экономика)**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук

Екатеринбург-2008

2 12 58/01-1269 01

Диссертационная работа выполнена на кафедре экономики и управления ФГОУ ВПО Уральская академия государственной службы

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Тургель Ирина Дмитриевна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, доцент
Волосатов Виктор Дмитриевич
кандидат экономических наук, доцент
Новикова Наталья Валерьевна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Оренбургский
государственный университет»

Защита состоится «25» декабря 2008 года в 14 ч. 00 мин. на заседании Диссертационного Совета ДМ 212.296.06 при ГОУ ВПО «Челябинский государственный университет» по адресу: 45136, г. Челябинск, ул. Молодогвардейцев, д. 70 «Б», ауд. 123.

Отзывы на автореферат в двух экземплярах, заверенные гербовой печатью, просим направлять по адресу: 454001, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129. Челябинский государственный университет. Ученому секретарю диссертационного совета ДМ 212.296.06.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Челябинский государственный университет». С авторефератом можно ознакомиться на сайте ГОУ ВПО «Челябинский государственный университет» (http://www.lib.csu.ru/elbibl/diser_sovet.shtml)

Автореферат разослан «24» ноября 2008 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник



В.Н. Козлов

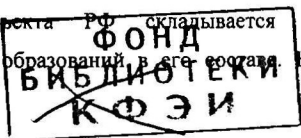
НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000714768

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Характерной особенностью Российской Федерации, определяющей специфику социально-экономического развития, является значительная территориальная протяженность. Наряду с преимуществами, большая пространственная протяженность государства предопределяет и ряд проблем, в числе которых дополнительные издержки на развитие транспортной сети, неравномерность заселения и экономического освоения территории, а также неодинаковые темпы и уровни социально-экономического развития в регионах страны. Каждый из субъектов Российской Федерации характеризуется особой производственной и социально-демографической структурой, природной и национально-культурной спецификой, наличием особых экономических проблем и потенциальных возможностей развития. В связи с этим регулирование территориального развития неизбежно становится одной из ведущих задач федерального правительства, что сегодня получает осознанное понимание как в научных кругах, так и у представителей различных органов государственной власти. Иллюстрирует повышенный интерес к вопросам развития регионов создание соответствующего федерального органа исполнительной власти (Министерства регионального развития), активное обсуждение вопросов региональной тематики в рамках заседаний Правительства РФ, Федерального Собрания, Государственного совета, разработка различных стратегических документов, включающих в себя элементы пространственного планирования (в том числе Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.) и т.д. Однако от внимания исследователей и государственных деятелей часто ускользает понимание того, что проблемы территориальной неоднородности возникают не только на уровне страны в целом, но и отдельных регионов. В составе одного субъекта РФ могут быть десятки муниципальных районов и городских округов, которые, в свою очередь, включают в себя городские и сельские поселения. Территориальные различия на уровне России в целом велики, но они не менее значительны и на уровне республик, областей, краев и других субъектов РФ. Если в большинстве субъектов РФ имеется хотя бы несколько опорных территорий со стабильным экономическим развитием (к примеру, столичный город), то в муниципальных образованиях подобных очагов относительного благополучия может не оказаться вовсе. Благополучие страны складывается из благополучия её регионов, а успешное социально-экономическое развитие субъекта РФ складывается из поступательного развития отдельных муниципальных образований в его составе. Без



понимания этого факта немыслимо эффективное долгосрочное регулирование социально-экономического развития региона. Опора только на средние по субъекту РФ показатели развития может замаскировать ряд внутрирегиональных проблем, но не спасает от негативных последствий для региона в целом. В результате дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований год от года только увеличивается, снижая потенциал регионов и страны в целом. Усиливается противоречие между развитием регионов и отсталостью отдельных субрегиональных единиц. Все это актуализирует научный и практический поиск по рассматриваемой проблематике, разработку концептуальных, методологических и инструментально-управленческих подходов и решений, направленных на повышение эффективности и скоординированности применения мер внутрирегионального регулирования территориальной дифференциации и помощи муниципальным образованиям в рамках региона.

Степень разработанности проблемы. Теоретическая база по анализу и регулированию территориальных экономических процессов заложена рядом отечественных ученых (Н.Н. Баранский, В.С. Немчинов, Н.Н. Некрасов, А.Е. Пробст, Н.Н. Колосовский, Ю.Г. Саушкин, М.К. Бандман, Е.Г. Анимича и др.) и зарубежных авторов (В. Лаунхардт, А. Вебер, В. Кристаллер, А. Леш, М. Гринхат, У. Изард, Т. Райнер, Т. Хегерstrand, Ф. Перру, Ж. Будвиль, Х. Ласуэн, П. Потье).

Ценный вклад в развитие научных представлений относительно межрегиональных торгово-экономических связей внесли А.Смит, Д. Рикардо, Э. Хекшер, Б. Олин, Д. Кейнс, П. Самуэльсон, Р. Джонс, Б. Баласса, А. Кругман и другие авторы, однако основной акцент указанные авторы делали на анализ международных процессов, вследствие чего их теоретические модели часто требуют адаптации для применения при анализе межрегионального обмена.

Проблемы межрегиональной дифференциации, региональной политики и применения инструментов территориального регулирования на национальном, региональном и локальном уровнях получили разработку в трудах Х. Армстронга, Дж. Тейлора, А.Г. Гранберга, С.А. Суспицына, С.С. Артоболевского, Б.Л. Лавровского, Б.М. Штульберга, В.Н. Лексина, А.Ю. Даванкова, Н.М. Сурниной, И.Д. Тургель, Н.Я. Калужной и др.

Развитие российской системы межбюджетных отношений и бюджетно-финансовые методы территориального выравнивания рассмотрены в работах И.Н. Рыковой и В.А. Лудищева, А.Г. Шишкина и Р.С. Тюкменева, В.Б. Христенко, Д.А. Ремихановой, Г.М. Шарапудинова, Г.В. Марченко, О.В. Мачульской и др.

Особенности развития муниципальной социально-экономической системы получили отражение в работах Дж. Адамса, П. Мерлена, А.Г. Гутнова, Н.Ю. Власовой, А.М. Макарова, Н.В. Галкиной, Б.В. Савенкова, Н.Ф. Меновой, Р.В. Бабуна, В.С.Боголюбова, Б.М. Гринчеля, Б.С. Жихаревича, В.В. Иванова, И.А. Ильина, Г.А. Ковалевой, А.Е. Когута, В.Я. Любовного, Н.В. Новиковой, Э.В. Пешинной, С.О. Пчелинцева, О.А. Романовой, В.Е. Рохчина, В.М.Рябова и др.

Формируется массив работ, посвященных территориальной дифференциации на региональном уровне (Е.Г. Анимича, Д.Н. Воробьев, А.Е. Евченко и др.), однако в рамках данного направления сохраняется дефицит исследований комплексного характера, предлагающих целостную методику внутрирегионального регулирования процессов территориальной неоднородности социально-экономического развития муниципальных образований в регионе – субъекте РФ.

Целью диссертационного исследования является развитие теоретико-методологических представлений о внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития и обоснование методических подходов по формированию политики её регулирования на региональном уровне.

Поставленная цель предполагает последовательное решение следующих исследовательских задач:

1. Уточнить понятийно-терминологический аппарат, выявить основные факторы внутрирегиональной дифференциации экономического пространства
2. Обосновать механизм формирования и реализации политики регулирования внутрирегиональной дифференциации на субфедеральном уровне
3. Разработать методику оценки и прогнозирования территориальной дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований
4. Провести комплексную оценку внутрирегиональной дифференциации в Свердловской области
5. Обосновать рекомендации по формированию политики регулирования внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития и апробировать их применительно к Свердловской области

Область исследования: в соответствии с паспортом специальности ВАК от 16 февраля 2001 г. область исследования соответствует п. 5.9 (исследование тенденций, закономерностей, факторов и условий функционирования и развития региональных социально-экономических подсистем) и п. 5.15 (региональная социально-экономическая

политика; анализ особенностей и эффективности экономической политики на различных уровнях территориальной организации (национальном, в крупных экономических районах, субъектах Федерации, муниципальном) специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)».

Объект исследования – муниципальные образования, развивающиеся в рамках экономического пространства региона – субъекта Российской Федерации.

Предмет исследования – тенденции, проблемы, приоритетные направления и механизмы формирования политики регулирования внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития

Полигон исследования – Свердловская область.

Теоретико-методологической основу диссертационного исследования составили научные и прикладные работы российских и зарубежных специалистов в сфере макроэкономики, бюджетного федерализма, региональной экономики, муниципальной экономики, стратегического управления региональным развитием, экономики переходного периода, теории управления.

Общеметодологическая база исследования базируется на диалектическом подходе и логических конструкциях дедуктивных и индуктивных умозаключений. В работе использованы общенаучные методы системного анализа, сравнительного анализа, математического моделирования. В качестве инструментария исследования применяются следующие статистико-математические методы: вариационный анализ, кластерный анализ и регрессионный анализ.

Информационно-аналитической базой исследования послужили:

во-первых, нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня, закрепляющие формы и направления регулирования внутрирегионального социально-экономического развития;

во-вторых, официальные материалы государственной и муниципальной статистики, в том числе опубликованных в сборниках «Российский статистический ежегодник», «Финансы России», «Регионы России: социально-экономические показатели», «Социально-экономическое положение городов и районов Свердловской области», а также представленные на официальных сайтах Федеральной службы государственной статистики РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Администрации Свердловской области.

в-третьих, результаты исследований, проведенных лично автором;

в-четвертых, фактический материал, содержащийся в монографиях отечественных и зарубежных авторов и в периодической литературе.

Научная новизна исследования заключается в разработке автором теоретико-методологических положений и методических основ политики регулирования внутрирегиональной дифференциации, расширяющих научные представления о процессах территориальной неоднородности и позволяющих повысить эффективность регулирования внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития на уровне субъекта РФ.

Диссертантом получены следующие существенные теоретико-методологические, методические и практические результаты, обладающие признаками новизны и являющиеся предметом защиты:

1. Обосновано содержание и специфика проявления феномена внутрирегиональной дифференциации, уточнена категория «внутрирегиональная дифференциация», выявлена система факторов внутрирегиональной дифференциации, что создает необходимый теоретический фундамент для анализа процессов внутрирегиональной неоднородности экономического пространства региона (п. 5.9 Паспорта специальности 08.00.05).
2. Разработан механизм формирования и реализации политики регулирования внутрирегиональной дифференциации на основе координации целей, инструментов и ресурсов территориального социально-экономического развития, позволяющий повысить эффективность взаимодействия регионального и местного уровней управления (п. 5.15 Паспорта специальности 08.00.05).
3. Предложена научно-обоснованная методика оценки и прогнозирования внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках субъекта РФ, базирующаяся на впервые разработанных интегральных коэффициентах социального и экономического развития территории, включающая как статический, так и динамический модуль анализа, и позволяющая изучать территориальную дифференциацию как в отношении отдельных социальных и экономических параметров, так и на основе интегральной характеристики социально-экономического развития территории (п. 5.9 Паспорта специальности 08.00.05).
4. Выявлены территориальные кластеры, объединяющие муниципальные образования со схожими проблемами и тенденциями развития в рамках экономического пространства Свердловской области, что создает научные предпосылки формирования комплексной политики регулирования внутрирегиональной дифференциации (п. 5.15 Паспорта специальности 08.00.05).

5. Разработаны и апробированы рекомендации по формированию политики регулирования внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований, позволяющие на основе результатов анализа территориальных кластеров обосновать её приоритетные цели, инструментарий их достижения и мониторинг реализации (п. 5.15 Паспорта специальности 08.00.05).

Практическая значимость проведенного исследования определяется возможностью использования выводов и рекомендаций для совершенствования политики регулирования внутрирегиональной дифференциации в субъекте РФ.

Практические результаты исследования могут найти применение:

1. В законодательной деятельности представительных органов государственной власти субъектов РФ при подготовке и экспертизе нормативно-правовых актов, касающихся поддержки муниципальных образований.
2. В рамках организационно-управленческой деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ при изучении проблем внутрирегиональной дифференциации в регионе и разработки политики её регулирования.
3. В организационно-управленческой деятельности органов местного самоуправления для повышения эффективности взаимодействия с органами государственной власти субъектов РФ по вопросам предоставления финансовой помощи за счет средств регионального бюджета.
4. В рамках разработки и экспертизы планов и программ социально-экономического развития на субфедеральном и муниципальном уровнях территориального управления
5. В педагогической деятельности преподавателей высших учебных заведений, выпускающих специалистов по региональной и муниципальной экономике, государственному и муниципальному управлению

Апробация результатов исследования.

Теоретические и методические результаты диссертационного исследования были доведены до конкретных научно-практических рекомендаций и использованы в деятельности Администрации г. Магнитогорска, Администрации Верхнеуральского района Челябинской области и Правительства Свердловской области при разработке стратегических документов территориального развития. Результаты исследования и предложения автора использованы в НИР «Диагностика финансово-экономических последствий реформирования местного самоуправления», выполненной по заказу Российской академии государственной службы при Правительстве РФ (2003-2004 гг.), при

выполнении НИР «Выявление и социально-экономическая реабилитация городов на нисходящей стадии жизненного цикла (на примере Свердловской области)» по гранту Российского гуманитарного научного фонда № 08-02-83218а/У. Теоретические и практические положения работы внедрены в практику учебного процесса Уральской академии государственной службы. Внедрение документально подтверждено актами, прилагаемыми к диссертации.

Положения диссертации обсуждались в рамках шести научных форумов и научно-практических конференций, в том числе в ходе работы VI общероссийского форума «Стратегическое планирование в городах и регионах России: интегрируя мировой опыт инноваций» (Санкт-Петербург, 2007 год), V Международного научного форума «Государственная власть к местное самоуправление в России: история и современность» (Санкт-Петербург, 2007 год), Международной научно-практической конференции «Партнерство государства, гражданского общества в реализации административной, политической и образовательной реформ в России» (Екатеринбург, 2007 год), Международной конференции «Современный этап реформирования российской системы государственной власти и местного самоуправления» (Екатеринбург, 2006 год), Всероссийской конференции «Государственная и муниципальная служба в условиях формирования гражданского общества и рыночной экономики: опыт, проблемы, перспективы» (Челябинск, 2005 год), Второй всероссийской научно-практической конференции «Управление государственным сектором экономики: технологии и инструменты» (Екатеринбург, 2005 год).

Публикации. Результаты исследования опубликованы в 15 научных работах общим объемом 6,95 п.л. (авторского текста – 6,45 п.л.), в том числе 3 работы опубликованы в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ для публикации научных работ, отражающих основное научное содержание диссертационных исследований канд. эк. наук (Финансы и кредит, Региональная экономика: теория и практика, Известия УрГЭУ).

Структура работы. Структура диссертационной работы определяется логикой исследования и поставленными задачами. Диссертация изложена на 194 страницах машинописного текста и состоит из введения, 9 параграфов, объединенных в 3 главы, заключения, списка использованной литературы из 167 наименований, 34 рисунков, 48 таблиц и 12 приложений. Целям иллюстрации работы служат.

В первой главе «Теоретические основы анализа и регулирования внутрирегиональной дифференциации» рассмотрены теоретические вопросы внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития, подходы к её

определению, охарактеризованы основные факторы внутрирегиональной дифференциации, разработан механизм формирования и реализации политики регулирования внутрирегиональной дифференциации, проанализирован практический опыт регулирования процессов территориальной дифференциации за рубежом.

Во второй главе «Диагностика и анализ внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития» предложена методика оценки и анализа внутрирегиональной дифференциации в субъекте РФ, проанализирована внутрирегиональная дифференциация муниципальных образований в Свердловской области по отдельным параметрам социально-экономического развития, сделана комплексная оценка внутрирегиональной дифференциации в регионе по интегральным показателям, отражающих динамику процессов дифференциации.

В третьей главе «Политика регулирования внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований в субъекте РФ» рассмотрены ключевые инструменты регулирования внутрирегиональной дифференциации в субъекте РФ, сделана оценка практики внутрирегионального регулирования в Свердловской области (как в разрезе используемых финансово-бюджетных инструментов и целевых программ, так и в рамках стратегических ориентиров развития области) и выработаны рекомендации по формированию комплексной политики регулирования внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований в Свердловской области.

В заключении приведены основные теоретические и практические выводы и предложения по регулированию внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития.

II. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнено содержание категории «внутрирегиональная дифференциация». Выявлена и обоснована система факторов внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития региона.

Внутрирегиональная дифференциация понимается как объективное состояние неоднородности экономического пространства в результате неравномерного социально-экономического развития территориальных единиц, проявляющееся в различиях по определенным социальным и экономическим параметрам.

Внутрирегиональная дифференциация является неотъемлемым свойством экономического пространства, поскольку связана с самой природой хозяйственной

деятельности человека. Пространственное рассмотрение любой хозяйственной системы выявляет неравномерное распределение процессов производства, обмена, распределения и потребления на территории. Производственная деятельность, являясь процессом использования рабочей силы, оборудования, природных ресурсов и материалов с целью изготовления определенных товаров и услуг, лежит в основе появления внутрирегиональной дифференциации.

Неоднородность производственной деятельности в различных территориальных единицах обусловлена системой факторов, в составе которой: природно-климатические различия, ресурсная обеспеченность, хозяйственная специализация, инновационно-технологический уровень производства, транспортно-логистические факторы и особенностями развития человеческого капитала. Все эти факторы определяют своеобразие и характерные особенности социально-экономического развития территории. В долгосрочном периоде наблюдается и обратная зависимость, когда особенность социального и экономического развития влияют на воспроизводственный процесс (см. рис.1). Таким образом, поддерживается устойчивость и углубление сложившихся территориальных различий в регионе, а изменение сложившейся структуры внутрирегиональной дифференциации может быть связано лишь с кардинальным изменением условий внешней среды и / или целенаправленным регулирующим воздействием со стороны государства.

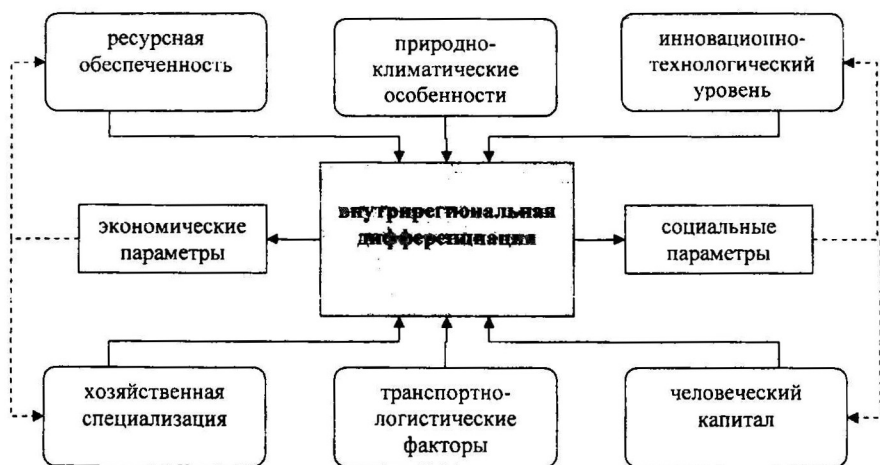


Рис. 1. Система факторов внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития

2. Разработан механизм формирования и реализации политики регулирования внутрирегиональной дифференциации, позволяющий осуществлять взаимодействие субфедерального и местного уровней управления на основе координации целей, инструментов и ресурсов территориального социально-экономического развития.

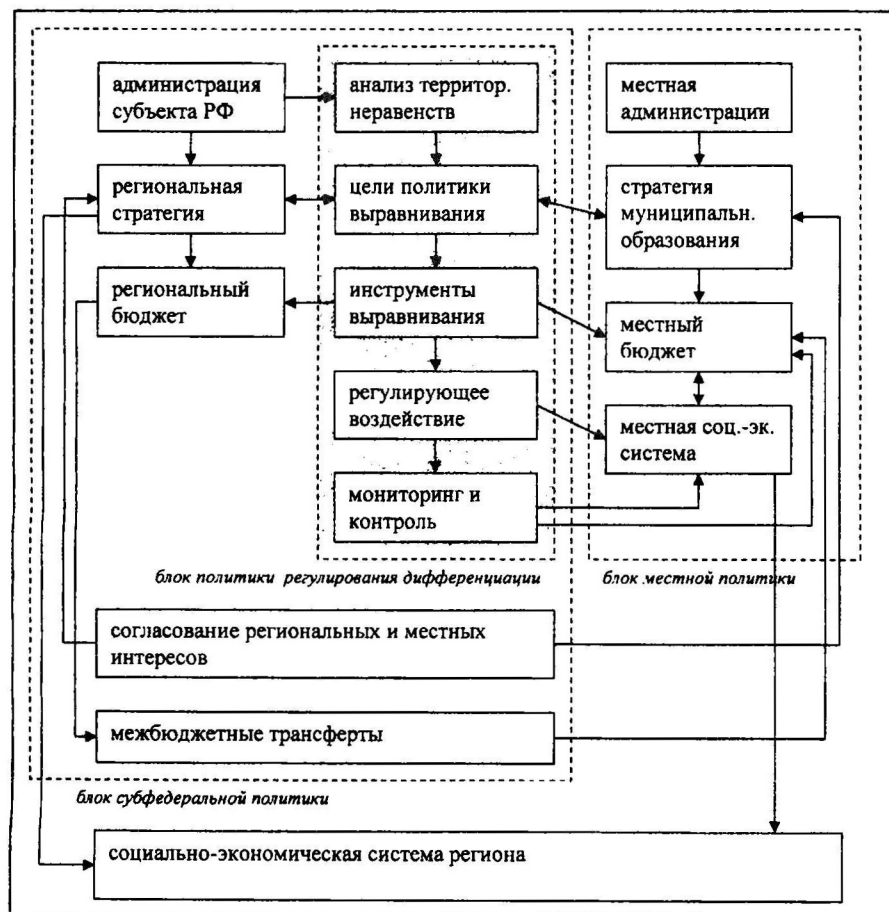


Рис. 2. Механизм формирования и реализации субфедеральной политики регулирования внутрирегиональной дифференциации муниципальных образований

Политика регулирования внутрирегиональной дифференциации в рамках системы субфедеральной социально-экономической политики занимает центральное место (см. рис. 3), формируя основу взаимодействия субфедерального (субнационального) и местного уровня социально-экономического регулирования.

Блок политики регулирования внутрирегиональной дифференциации распадается на пять элементов: 1) диагностика и анализ территориальных неравенств; 2) цели и задачи территориального регулирования; 3) инструменты политики регулирования внутрирегиональной дифференциации; 4) осуществление регулирующего воздействия (применение инструментов в соответствии с целями и финансовыми возможностями региональной администрации); 5) мониторинг и контроль проведения политики.

Каждый из указанных элементов органично встроен в систему субфедеральной политики. Инициатива проведения диагностики и анализа территориальных неравенств в регионе исходит от региональной администрации, как и разработка стратегии регионального социально-экономического развития. В идеале цели политики регулирования внутрирегиональной дифференциации (по крайней мере, важнейшие из них) должны напрямую закрепляться в стратегических документах субфедерального уровня. При этом цели политики выравнивания корректируются и относительно муниципальных стратегий развития, и, конечно, сами оказывают воздействие на стратегическое управление местным социально-экономическим развитием. Выбранные инструменты территориального регулирования опираются на бюджет субъекта РФ, поскольку требуют соответствующего финансирования, при этом учитываются и возможности местных бюджетов. Применение инструментов (осуществление регулирующего воздействия) меняет параметры социально-экономической системы муниципального образования, а в совокупности, местные социально-экономические системы составляют социально-экономическую систему региона. В результате, оказывается прямое воздействие на распределение межбюджетных трансфертов в регионе.

Научная новизна представленного подхода определяется тем, что позволяет анализировать политику регулирования внутрирегиональной дифференциации в качестве основного связующего и системообразующего звена в рамках взаимодействия администрации субъекта РФ и местных органов власти, при этом четко определяется значение каждого элемента политики территориального регулирования. Особенно ценным представляется согласование стратегических приоритетов субфедерального и муниципального уровня в рамках формирования и реализации политики регулирования внутрирегиональной дифференциации, что нашло более детальное отражение в рекомендациях по формированию политики для конкретного субъекта РФ.

3. Предложена научно-обоснованная методика измерения и анализа внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках субъекта РФ, базирующаяся на впервые

разработанных интегральных коэффициентах социального и экономического развития территории.

Научная новизна разработанной методики анализа внутрирегиональной дифференциации определяется следующими особенностями: 1) предлагаемая методика носит комплексный характер, включая в себя анализ внутрирегиональной дифференциации по отдельным показателям социально-экономического развития и интегральный подход, что позволяет рассмотреть дифференциацию как в отношении частных социально-экономических проблем, так и дать общую оценку степени неоднородности рассматриваемой территории; 2) методика предполагает исследование внутрирегиональной дифференциации как в статике (срез состояния на определенный момент времени), так и проследить динамику развития процессов внутрирегиональной дифференциации; 3) в методике сочетается применение надежных показателей вариационного анализа с современными подходами к обработке статистической информации, что позволяет получить валидные и достоверные результаты; 4) при расчетах используются авторские индексы, позволяющие свести весь объем статистических данных к нескольким показателям с прозрачной трактовкой; 5) результаты применения методики сопровождаются графической моделью, отражающей структуру, характер и динамику внутрирегиональной дифференциации в наглядной форме; 6) наличие динамической составляющей анализа позволяет использовать методику для прогноза процессов внутрирегиональной дифференциации.

Авторская методика анализа внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития предполагает последовательное прохождение следующих этапов (см. табл.1):

1. отбор анализируемых показателей социально-экономического развития муниципальных образований, приведение показателей к сопоставимому виду
2. анализ внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития по отдельным показателям .
3. комплексный анализ внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития

Вариационный анализ территориальной дифференциации по отдельным показателям социально-экономического развития. Основной задачей данного этапа является оценка однородности субрегиональных единиц по исследуемому признаку. Необходимость такой оценки обусловлена тем, что при комплексном анализе не уделяется достаточное внимание отдельным социально-экономическим показателям, а значения этих показателей «выравниваются», т.е. если территория по одному из показателей

является лидером, а по остальным – отстает от соседей, скорее всего влияние нетипичного показателя нивелируется. На этом этапе при проведении анализа используются следующие величины: среднее значение, размах, стандартное отклонение, коэффициент вариации, коэффициенты асимметрии и эксцесса.

Таблица 1.

Этапы реализации методики анализа внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития

Название этапа	Содержание	Результаты
1. Отбор и первичная обработка исходных статистических показателей социально-экономического развития региона	1. Определение ключевых направлений анализа 2. Отбор статистических показателей, отражающих уровень развития по ключевым направлениям	Матрица значений отобранных показателей за анализируемый период времени
2. Вариационный анализ внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития по отдельным показателям	1. Расчет статистических коэффициентов по каждому показателю социально-экономического развития 2. Анализ структуры и динамики внутрирегиональной дифференциации по каждому из ключевых направлений социально-экономического развития	Перечень актуальных для рассматриваемого региона проблем территориальной неоднородности и состав наиболее проблемных муниципальных образований
3. Комплексный анализ внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития	1. Преобразование массива данных с целью достижения их однородности и сопоставимости 2. Расчет интегральных коэффициентов 3. Кластерный анализ внутрирегиональной дифференциации на основе значений четырех интегральных коэффициентов, графическое представление таксонов	1. Перечень кластеров муниципальных образований 2. Определение ключевых проблем, характерных для каждого кластера 3. Прогноз процессов дифференциации для каждого кластера 4. Карта социально-экономического развития территориальных кластеров региона

Комплексный анализ позволяет дать интегральную оценку степени социально-экономической дифференциации муниципальных образований региона с учетом как достигнутого уровня развития, так и динамики социальных и экономических показателей. Рекомендуемый временной период – пять и более лет. Причем обязательным является требование сопоставимости данных: неизменными должны оставаться перечень показателей и список муниципальных образований.

Для получения комплексной оценки необходимо последовательное прохождение трех стадий:

1. Преобразование массива данных с целью достижения их однородности и сопоставимости. Для преобразования данных используется процедура нормализации.
2. Расчет интегральных коэффициентов. Для каждой территории рассчитывается четыре интегральных коэффициента: уровень экономического развития (УЭР), уровень социального развития (УСР), динамика экономического развития (ДЭР), динамика социального развития (ДСР).
3. Кластерный анализ внутрирегиональной дифференциации на основе значений четырех интегральных коэффициентов, графическое представление таксонов.

4. Были сформированы восемь территориальных кластеров, объединивших муниципальные образования со схожими проблемами и тенденциями развития в рамках экономического пространства Свердловской области. Основой анализа послужили данные статистического учета за 1999-2006 года. Кроме того, по отдельным показателям тенденция развития прослежена до 2007 года.

Состав образованных кластеров показан в таблице 2.

Таблица 2.

Кластеризация муниципальных образований Свердловской области

Кластер 1	Кластер 2	Кластер 3	Кластер 4	Кластер 5	Кластер 6	Кластер 7	Кластер 8
Асбест Верхняя Пышма Екатеринбург Заречный Краснотурьинск Первоуральск Полевской	Алапаевск Алапаевский р-он Артинский р-он Верхотурский р-он. Ирбит Новолялинский р-он Режевской р-он Тавдинский р-он Тугулымский р-он	Березовский	Ачитский р-он Белоярский р-он Гаринский р-он Ивдель Ирбитский р-он Красноуфимский р-он Серовский р-он Сысертьский р-он Таборинский р-он Шалинский р-он	Камышлов Карпинск Кировград Кушва Нижняя Тура Пышминский р-он Слободы Туринский р-он Талицкий р-он	Камышловский р-он Туринский р-он	Байкаловский р-он Качканар Ревда Серов Сухоложский р-он	Богдановичский р-он Верхнесалдинский р-он Красноуфимск Североуральск

В таблице 3 представлены средние значения интегральных коэффициентов для каждого из восьми кластеров.

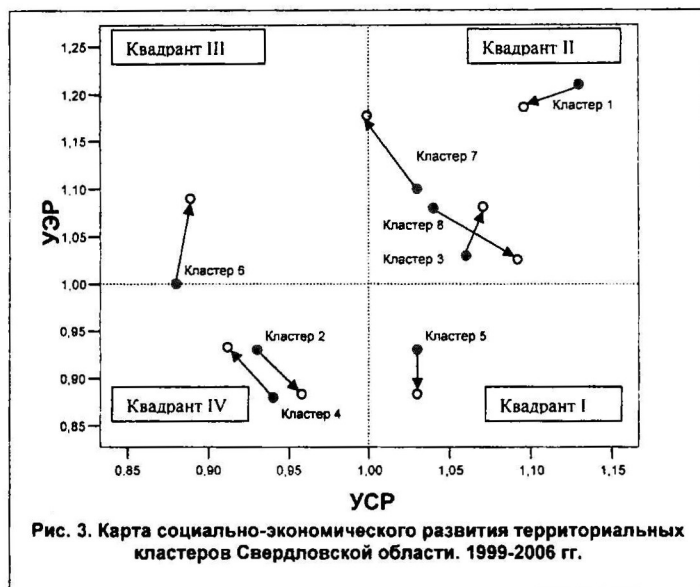
Таблица 3.

Средние значения интегральных коэффициентов социально-экономического развития по кластерам

	УЭР	УСР	ДЭР	ДСР
Кластер 1	1,21	1,13	0,98	0,97
Кластер 2	0,93	0,93	0,95	1,03
Кластер 3	1,03	1,06	1,05	1,01
Кластер 4	0,88	0,94	1,06	0,97
Кластер 5	0,93	1,03	0,95	1,00
Кластер 6	1,00	0,88	1,09	1,01
Кластер 7	1,10	1,03	1,07	0,97
Кластер 8	1,08	1,04	0,95	1,05

В обобщенной и наглядной форме распределение кластеров Свердловской области в зависимости от уровня и динамики социально-экономического развития показано в виде карты кластеров (см. рис.4). На карте кластеров выделены четыре квадранта, в соответствии с которыми можно группировать кластеры со схожими условиями развития.

Квадрант I объединяет территории с высоким уровнем социального развития при низких значениях экономических показателей, что может быть вызвано как соответствующим перераспределением собственных ресурсов, так и являться результатом выравнивающей политики субфедерального уровня.



Квадрант II объединяет территории с высоким уровнем как экономического, так и социального развития. Достигнутые успехи в экономической сфере создают предпосылки для решения вопросов социальной проблематики. Проблема нехватки собственных ресурсов встает для данных территорий не так остро, как для других муниципальных образований.

Кластеры, попавшие в область квадранта III, отличаются диспропорцией экономического и социального развития. При высоких экономических показателях эти территории демонстрируют низкое значение показателей социального развития. Подобная ситуация может возникнуть в результате действия следующих факторов: 1) территории характеризуются высокой экономической динамикой в течение непродолжительного периода времени и, вследствие чего, пока не накопленным потенциалом социального развития; 2) перераспределение результатов экономической деятельности происходит в пользу других территорий – либо как результат высокой налоговой нагрузки при недостатке трансфертов из бюджетов других уровней, либо – как следствие хозяйственной политики субъектов предпринимательства, в любом случае в проигрыше оказывается население данной территории; 3) социально-экономическая политика местной власти предполагает форсированное экономическое развитие с недостаточным вниманием к социальным проблемам – подобный вектор развития может быть оправдан в краткосрочном периоде, в длительной перспективе неблагоприятная социальная среда будет тормозить экономический рост.

Наконец, квадрант IV объединяет самые отсталые территории области, как социальные, так и экономические показатели ниже среднеобластных. Обычно подобные территории страдают от нехватки собственных ресурсов развития, характеризуются низким уровнем бюджетной обеспеченности, полностью зависят от трансфертных платежей, которые тем не менее не способны покрыть существующие потребности и решить проблемы территориальной отсталости.

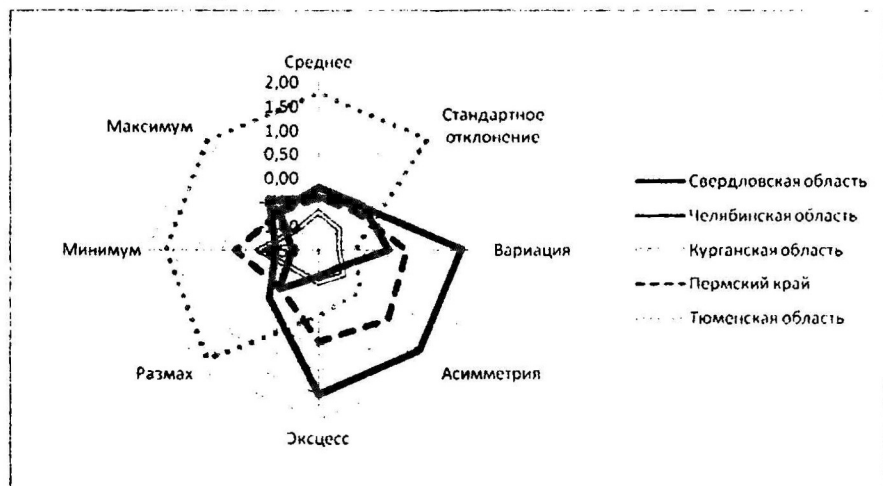


Рис. 4. Характеристика дифференциации муниципальных образований по доходам местного бюджета в нескольких регионах РФ (2006 г., нормализованные данные)

Сопоставление остроты проблем внутрирегиональной дифференциации в ряде регионов Урала показывает, что территориальные неравенства в рамках регионов – субъектов РФ не редкость, хотя процессы дифференциации могут протекать в регионах не одинаково (см. рис. 4). Если сравнивать средний доход местных бюджетов в рассмотренных регионах, видно, что значение показателя колеблется от 293 млн. в Курганской области до 3291 млн. в Тюменской области. На этом фоне Свердловская область выглядит более чем скромно, занимая предпоследнее место (645 млн. рублей). Удивительно, что при этом по объему доходов консолидированного бюджета Свердловская область в 2006 находилась на втором месте, среди рассмотренных субъектов РФ, уступая лишь Тюменской области¹. По значительной части показателей внутрирегиональной дифференциации Свердловская область лидирует в анализируемой группе субъектов РФ: регион демонстрирует самые высокие значения коэффициентов

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006. М., 2007. С. 835.

вариации (2,82), асимметрии (7,61) и эксцесса (60,44), а по величине размаха (14 963 млн.) уступает только Тюменской области.

5. Предложены рекомендации по формированию политики регулирования внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований, позволяющие на основе учета результатов анализа территориальных кластеров обосновать её приоритетные цели, инструментарий их достижения и мониторинг реализации.

Методика формирования политики регулирования внутрирегиональной дифференциации предполагает последовательное прохождение семи этапов.

Первый этап – анализ социально-экономических особенностей региона в целом и его муниципальных образований. На данном этапе дается общая характеристика субъекта РФ, особенностей его социально-экономической системы, производственная специализация. Анализируется административно-территориальное деление в регионе, особенности отдельных муниципальных образований.

Второй этап – анализ факторов внешней среды, влияющих на остроту диспропорций территориального развития региона и реализацию политики выравнивания. Цель данного этапа выявить степень зависимости внутрирегиональной дифференциации в регионе от внешних, а следовательно, неподдающихся коррекции на субфедеральном уровне, факторов и условий. Примерный перечень возможных факторов внешней среды указан в таблице 4.

Таблица 4.

Перечень основных факторов внешнего воздействия на процессы внутрирегиональной дифференциации

ГЛОБАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ		
1. цены и спрос на продукцию экспортоориентированных предприятий 2. конкурентоспособность продукции на мировом рынке 3. международные соглашения, затрагивающие позиции региональных предприятий на мировом рынке (в том числе вступление России в ВТО) 4. деятельность международных организаций 5. процессы глобализации 6. доступ предприятий региона к мировым кредитным ресурсам доступ муниципальных образований региона к международным грантам, программам социально-экономического развития и т.д. 7. деятельность в регионе иностранных компаний		
НАЦИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ		
государственное управление	рыночная среда	другие факторы
1. нормативно-правовое регулирование 2. приоритеты государственной политики 3. реализация нац. проектов 4. муниципальная реформа 5. политика выравнивания на федеральном уровне 6. политика в отношении территориального выравнивания на региональном уровне	1. национальная макроэкономическая динамика 2. макроэкономические проблемы 3. цены и спрос на продукцию предприятий региона 4. конкурентоспособность продукции на нац. рынке 5. деятельность компаний национального масштаба в регионе	1. уровень жизни в стране 2. степень территориальной дифференциации в стране 3. социально-экономическое развитие близлежащих регионов 4. наличие крупных экономических центров поблизости от границ региона 5. доступ МО региона к национальным транспортным коммуникациям

Третий этап – анализ внутрирегиональной дифференциации. Данный этап является ключевым в рамках разработки приоритетов политики регулирования внутрирегиональной дифференциации в регионе. В результате субрегиональные единицы разбиваются на ряд кластеров с относительно близкими социально-экономическими показателями и проблемами, составляется карта социально-экономического развития кластеров. В дальнейшем именно кластер становится ключевым объектом регулирования внутрирегиональной дифференциации в регионе.

Четвертый этап – определение целей политики регулирования внутрирегиональной дифференциации. Выбор целей – ответственный этап, поскольку от того, насколько верно и точно поставлены цели будет зависеть как направленность политики, так и пути её реализации. На данном этапе происходит интеграция работы, проделанной на предыдущих этапах. Если каждый из предшествующих этапов мог осуществляться обособленно от других (что, однако, не желательно, поскольку приведенная последовательность помогает строить работу очередного этапа с учетом итогов предыдущего), для целеполагания такой отрыв невозможен в принципе.

На выбор целей политики регулирования внутрирегиональной дифференциации оказывают влияние четыре типа детерминант: характер территориальных неравенств, особенности региональной социально-экономической системы, возможности региональной администрации и воздействие внешней среды.

Пятый этап – соотнесение целей и инструментов политики регулирования внутрирегиональной дифференциации. На данном этапе происходит выбор инструментов регулирования для достижения поставленных целей. При этом учитываются возможности инструментов и спектр их воздействия. Кроме того, на выбор состава инструментов и объемы их применения, также как и на выбор целей, влияют ограничения возможностей региональной администрации.

Шестой этап – определение этапов достижения целей, с четкой конкретизацией объема требуемых ресурсов и затрат – по сути является этапом, где детализируется план достижения каждой цели. Определяются соответствующие подцели и задачи, распределяются по этапам и исполнителям. Фиксируются временные промежутки действия тех или иных программных документов. При полном выполнении целей предыдущих этапов, шестой этап сводится к уточнению, систематизации и приданию результатам этой работы вид разработанных управленческих решений и документов.

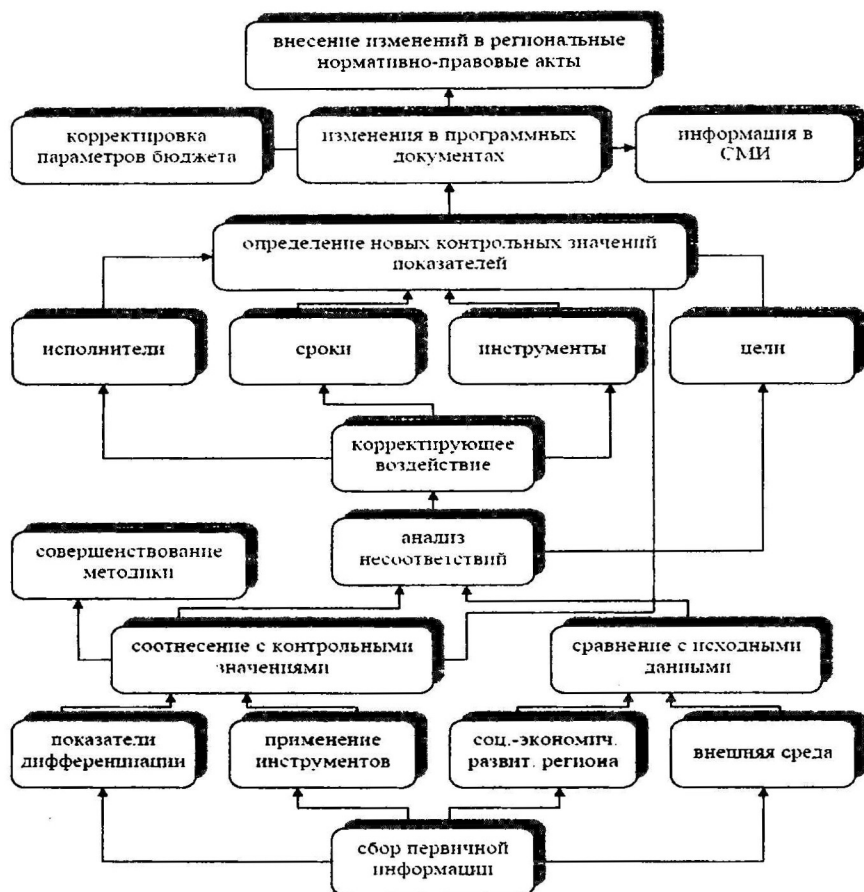


Рис. 5. Схема мониторинга реализации политики регулирования внутрирегиональной дифференциации

Седьмой этап – *организация мониторинга уровня внутрирегиональной дифференциации и реализации политики территориального регулирования* (см. рис.5). Необходимость данного этапа, с одной стороны, обусловлена изменениями, которые постоянно происходят и во внешней среде и в рамках региональной социально-экономической системы, в том числе со временем может измениться уровень и структура территориальных диспропорций в регионе – ведь именно достижение подобных изменений мы закладываем в качестве целей политики регулирования внутрирегиональной дифференциации. Предложенный вариант мониторинга является гибким механизмом отслеживания и оценки хода реализации мер территориального выравнивания,

позволяющим своевременно выявлять потенциальные проблемы, возникающие в процессе регулирования внутрирегиональной дифференциации, и оперативно на них реагировать.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. Теория и практика реализации субнациональной социально-экономической политики в зарубежных странах // Социально-экономическое развитие городов в условиях реформы местного самоуправления. Екатеринбург: УрАГС, 2006. – 0,9 п.л.
2. Победин А.А. Государственное регулирование территориального развития на субфедеральном уровне: опыт стран с рыночной экономикой // Государственная и муниципальная служба в условиях формирования гражданского общества и рыночной экономики: опыт, проблемы, перспективы, часть II. Челябинск: Челябинский институт (филиал) Уralьской академии государственной службы, 2005. – 0,8 п.л.
3. Победин А.А. Проблема молодежной безработицы в контексте социально-экономического развития региона // Молодежь России и рынок: жизненное и профессиональное самоопределение, предпринимательство, труд и занятость, Екатеринбург: УрАГС, 2005. – 0,2 п.л.
4. Победин А.А. Проблема управления социально-экономическим развитием моноспециализированных городов в РФ // Проблемы становления профессиональной государственной и муниципальной службы (материалы конференции). Екатеринбург: УрАГС, 2002. – 0,1 п.л.
5. Победин А.А. Управление субфедеральной собственностью в условиях неопределенности // Управление государственным сектором экономики: технологии и инструменты (материалы Всероссийской научно-практической конференции). Екатеринбург: УрГЭУ, 2005. – 0,1 п.л.
6. Победин А.А. Целевые программы как инструмент регулирования экономического развития региона // Конкурентоспособность территорий и предприятий во взаимозависимом мире (материалы VIII Всероссийского форума молодых ученых и студентов), часть 2. Екатеринбург: УрГЭУ, 2005. – 0,1 п.л.
7. Победин А.А., Тургель И.Д. Проблема оценки эффективности региональной инвестиционной политики // Управление государственным сектором экономики: технологии и инструменты (материалы Всероссийской научно-практической конференции). Екатеринбург: УрГЭУ, 2004. – 0,2 п.л. (в т.ч. авторского текста 0,1 п.л.)
8. Победин А.А. Актуальные направления экономической политики субъектов РФ с индустриальной специализацией // Современный этап реформирования российской системы государственной власти и местного самоуправления. Екатеринбург: УрАГС, 2006. – 0,1 п.л.
9. Разорвин И.В., Победин А.А. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований Свердловской области // Известия Уральского государственного экономического университета, 2007, № 1. – 0,5 п.л. (в т.ч. авторского текста 0,4 п.л.)
10. Тургель И.Д., Победин А.А. Новые финансовые инструменты внутрирегионального выравнивания социально-экономического развития муниципальных образований: опыт применения и оценка эффективности (на примере Свердловской области) // Финансы и кредит, 2007, № 41 (281). С. 15-22. – 0,7 п.л. (в т.ч. авторского текста 0,6 п.л.)
11. Тургель И.Д., Победин А.А. Территориальная дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований в субъекте Российской Федерации: опыт вариационного анализа (на примере Свердловской области) // Региональная экономика: теория и практика, 2007, № 12 (51). С. 12-23. – 1 п.л. (в т.ч. авторского текста 0,9 п.л.)
12. Победин А.А. Особенности стратегического управления в территориально-неоднородных регионах // Партнерство государства и гражданского общества в реализации административной, политической и образовательной реформ в России. Екатеринбург: УрАГС, 2007. – 0,3 п.л.

13. Победин А.А. Города на нисходящей стадии жизненного цикла: особенности выбора стратегических приоритетов экономического развития // Управление социальными процессами в регионах. Екатеринбург: 2008. – 0,25 п.л.
14. Победин А.А. Политика территориального выравнивания в Свердловской области: in statu nascendi // Научный вестник Уральской академии государственной службы, 2008. – 0,9 п.л.
15. Тургель И.Д., Победин А.А. Формирование политики регулирования территориальной дифференциации в Свердловской области // Сборник научных трудов, посвященный памяти А.А. Голикова. Челябинск: 2008. – 0,8 п.л. (в т.ч. авторского текста 0,7 п.л.)

ДСП Подписано в печать 18.11.2008. Формат 60х84, 1/16.
Усл.печ.л. 2,44. Уч.-изд.л. 2,47. Тираж 100 экз. Заказ 145. Бесплатно.
Бумага офсетная. Печать на ризографе. Гарнитура Таймс

Уральская академия государственной службы
620148, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66

